

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 апреля 2004 года № 11 (381) “О результатах тематической проверки организации работы территориальных органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, казначейских органов Министерства финансов Российской Федерации, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных учреждений, предприятий и организаций - налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год” в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Пермской области”:

Утвердить отчет о результатах тематической проверки.

Направить письма в Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам и Министерство финансов Российской Федерации.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки организации работы территориальных органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, казначейских органов Министерства финансов Российской Федерации, финансовых органов администраций субъектов Российской Федерации, кредитных учреждений, предприятий и организаций - налогоплательщиков по исполнению доходных статей федерального бюджета, установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год” в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Пермской области

Основание для проведения проверки: пункт 4.1.3 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

Цель проверки

Проверить обеспечение полноты и своевременности поступления налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации и соблюдение бюджетного законодательства при их распределении между федеральным бюджетом и бюджетом Пермской области; состояние контроля за налично-денежным обращением в сфере производства, торговли и оказания платных услуг населению в части его влияния на собираемость налогов; соблюдение порядка расчетно-платежных операций и банковского обслуживания налоговых платежей; правомерность предоставления и целевое использование налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов; соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных

актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Пермской области по вопросам налогообложения и налоговой политики.

Предмет проверки

Соблюдение территориальными налоговыми, казначейскими и финансовыми органами, кредитными организациями и налогоплательщиками налогового и бюджетного законодательства при исполнении доходной части федерального бюджета на территории Пермской области, соответствие федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Пермской области по вопросам налогообложения и налоговой политики.

Срок проведения контрольного мероприятия: 2-27 февраля 2004 года.

Результаты контрольных мероприятий

В ходе проведения контрольных мероприятий проверено 5 объектов, в том числе территориальные органы МНС России и казначейские органы Минфина России (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). По итогам проверок составлено 14 актов (приложение № 2). В актах проверок отражены все вопросы, предусмотренные программой проверки. С актами проверок ознакомлены под роспись руководители проверенных организаций и учреждений. Письменные разногласия ими не представлены.

Отмеченные в отчете факты нарушений и отклонений в налоговом и бюджетном процессе подтверждены документально.

Препятствий в проведении проверок со стороны должностных лиц проверенных организаций не отмечено. Все затребованные документы, относящиеся к тематике проверки, представлены в полном объеме и в согласованные сроки.

О проведении проверки проинформированы губернатор Пермской области, председатель Законодательного Собрания Пермской области, председатель Контрольно-счетной палаты Пермской области, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

Перечень основных законодательных и нормативных правовых актов, иных документов, выполнение требований которых проверено в ходе тематической проверки, прилагается (приложение № 3).

По состоянию на 1 января 2004 года в Пермской области на налоговом учете по месту своего нахождения (без учета межрайонной инспекции МНС России № 1 по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу) состояло 48972¹ организации, а также 120429 предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица.

В 2003 году 10835 организаций, или 22,1 % от состоявших на налоговом учете, не представляли отчетность о своей финансово-хозяйственной деятельности, а 2712 организации, или (5,5 %), сдавали так называемую “нулевую” отчетность. Суммарная задолженность, включая пени и налоговые санкции, числящаяся за указанными организациями, по состоянию на 1 января 2004 года составила 482094 тыс. рублей.

¹ Кроме того, 2478 организаций поставлены на учет до 1 июля 1993 года без присвоения ИНН.

Как свидетельствуют материалы настоящей проверки, организация и результаты работы по розыску налогоплательщиков, не представляющих отчетность о своей деятельности, малоэффективны. По состоянию на 1 ноября 2003 года налоговыми инспекциями в налоговую полицию направлено 1770 и в органы внутренних дел 125 запросов для проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении налогоплательщиков (организаций и индивидуальных предпринимателей), не представляющих отчетность. Их местонахождение установлено в 6 (0,3 %) и 40 (32 %) случаях, соответственно.

В целях реализации концепции “одного окна”, заложенной в Федеральном законе “О государственной регистрации юридических лиц”, и постановления Правительства Российской Федерации от 17 мая 2002 года № 319 “Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц”, которым данные функции возложены на налоговые органы, в 2003 году между МНС России и такими заинтересованными организациями, как Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и Госкомстат России, ведущими аналогичный учет юридических лиц, заключены соответствующие соглашения об утверждении порядка взаимодействия при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В Пермской области аналогичные соглашения заключены между территориальным Управлением МНС России и территориальными отделениями государственных внебюджетных фондов, а также облкомстатом.

Осуществление процедуры государственной регистрации юридических лиц в Пермской области, по сути, отвечает принципу “одного окна”. Подобная процедура занимает установленные законом 5 дней и не требует со стороны юридического лица обращений в другие государственные органы.

В соответствии с пунктом 3 статьи 26 Федерального закона “О государственной регистрации юридических лиц” юридическое лицо, зарегистрированное до вступления в силу указанного федерального закона, обязано в течение 6 месяцев со дня его вступления в силу представить в регистрирующий орган сведения, необходимые для его внесения в Единый государственный реестр юридических лиц, а невыполнение этой нормы является основанием для принятия судом решения о ликвидации такого юридического лица по заявлению регистрирующего органа.

По состоянию на 1 января 2004 года в Пермской области не прошли указанную процедуру 11880 организаций, или 24,3 % от общего количества, из них 2656 - ликвидированы, но имеют безнадежную к взысканию суммарную задолженность в размере 332040 тыс. рублей, а 5384 - находятся в стадии ликвидации.

Таким образом, на указанную дату имеется законное основание к принудительной ликвидации в судебном порядке 3840 организаций, или 7,8 % от общего числа юридических лиц, состоящих на налоговом учете по месту своего нахождения.

В соответствии с законодательством проведение процедур ликвидации юридических лиц, нарушивших положения пункта 3 статьи 26 Федерального закона “О государственной регистрации юридических лиц”, возложено на налоговые органы.

Из 166 заявлений, направленных в территориальный орган федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству (далее - ТО ФСФО) для принятия решения об инициировании процедуры банкротства, соответствующее решение

принято в отношении 27 юридических лиц. Кроме того, 5 организаций самостоятельно сообщили о себе требуемые вышеназванным законом сведения. По остальным 134 организациям заявления налоговому органу возвращены по причине отсутствия средств на осуществление процедуры банкротства.

Из 1198 исковых заявлений, направленных в суды территориальными налоговыми органами по Пермской области, судами приняты решения о ликвидации 516 организаций, в 152 случаях судами принято решение о прекращении производства по делу в связи с наличием признаков отсутствующего должника, 17 материалов заявителям возвращены без рассмотрения, в 26 материалах заявители сообщили о себе требуемые указанным законом сведения. Оставшиеся материалы находятся на рассмотрении.

По состоянию на 1 января 2004 года территориальными налоговыми органами составлено 1126 протоколов о привлечении к административной ответственности по статье 14.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП Российской Федерации) за нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В 13 случаях объявлялись замечания, в 768 - предупреждения, административный штраф налагался в 180 случаях. Общая сумма предъявленных штрафных санкций составила 900 тыс. рублей (в среднем 5 тыс. рублей). По 165 фактам нарушения указанной статьи КоАП Российской Федерации рассматривается вопрос о назначении административного наказания.

Вместе с тем ряд не определенных на федеральном уровне положений приводит к затруднениям в работе территориальных налоговых органов в части ликвидации юридических лиц, нарушивших положения законодательства о государственной регистрации юридических лиц. В частности, не определены порядок и условия финансирования процедур банкротства в отношении отсутствующих должников, в том числе размер вознаграждения конкурсному управляющему, определяемые Правительством Российской Федерации. Этим объясняется возврат ТО ФСФО в Пермской области основной массы заявлений, направленных территориальными налоговыми органами (81 процент).

Эта проблема была отражена в аналитической записке по результатам тематических проверок организации и состояния контрольной работы, внутреннего контроля и эффективности их влияния на полноту налоговых поступлений, направленной Счетной палатой Российской Федерации в Правительство Российской Федерации (исх. № 01-10/03-4 от 5 января 2004 года).

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 21 января 2004 года № КА-П13-534 Минэкономразвития России письмом от 13 февраля 2004 года № 2757-АД/07 проинформировал Счетную палату, что Министерством в настоящее время разработан проект постановления Правительства Российской Федерации "О порядке и условиях финансирования уполномоченными органами процедур банкротства в отношении отсутствующих должников".

Налоговой отчетностью не предусмотрены показатели, отражающие случаи нарушения органами, обязанными представлять информацию о потенциальных налогоплательщиках в соответствии со статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации в территориальные налоговые органы (организации, осуществляющие регистрацию физических лиц по месту жительства, актов рождения и смерти, учет и регистрацию имущества, органы опеки и иные аналогичные учреждения, а также

нотариальные конторы и частнопрактикующие нотариусы), и меры, принятые налоговыми органами к указанным организациям за нарушение предусмотренных норм.

Проверкой соблюдения норм указанной статьи Налогового кодекса Российской Федерации, проведенной Счетной палатой в инспекции МНС России по г. Краснокамску (акт проверки от 16 февраля 2004 года), нарушений сроков представления указанных информации, установленных данной статьей (от 5 до 10 дней), не выявлено.

Контрольное задание по мобилизации доходов в федеральный бюджет, установленное Управлению МНС России по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу на 2003 год, составило 17013,8 млн. рублей. В счет этого задания в федеральный бюджет перечислено 17619,2 млн. рублей, или 103,6 процента. Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами.

Задание перевыполнено по всем доведенным бюджетным назначениям, за исключением налога на добавленную стоимость (99,6 %), акцизов на алкогольную продукцию (99 %), акцизов на табачные изделия (85 %), а также прочих налогов (96 %), что привело к недопоступлению данных налогов в общей сумме 74,4 млн. рублей. Вместе с тем в результате перевыполнения контрольного задания в целом в федеральный бюджет дополнительно мобилизовано 605,4 млн. рублей.

Формирование доходов федерального бюджета на территории Пермской области в 2003 году осуществлялось в благоприятных экономических условиях, обусловивших расширение налоговой базы. По сравнению с предшествующим годом увеличились: выпуск промышленной продукции на 5,3 %, объем работ по договорам строительного подряда - на 3,3 %, коммерческий грузооборот крупных и средних предприятий транспорта - на 18,4 %, оптовый товарооборот - на 28,3 %, товарооборот розничной торговли - на 10,4 процента.

Одновременно улучшилось финансовое состояние в реальном секторе экономики. Крупными и средними организациями в 2003 году получен положительный сальдированный финансовый результат - прибыль превысила убытки на 31212,9 млн. рублей, что в 1,5 раза выше аналогичного показателя предшествующего года. Число убыточных организаций хотя и увеличилось на 4,7 %, сумма понесенного ими убытка снизилась на 1470,9 млн. рублей, или на 33 процента, согласно данным за январь-ноябрь 2003 года к аналогичному периоду 2002 года.

Сократилась общая задолженность (кредиторская, по кредитам банков и займам) по взаиморасчетам организаций. По состоянию на 1 декабря 2003 года суммарная задолженность организаций области составила 130846,6 млн. рублей, в том числе просроченная - 25206,4 млн. рублей, или 19,3 % от общей суммы задолженности, в то время как в 2002 году указанный показатель составлял 30,3 процента.

Реальные денежные доходы населения (скорректированные на индекс потребительских цен) увеличились по сравнению с 2002 годом на 9,8 %, а реальная заработная плата по отношению к декабрю 2002 года - на 9,3 процента. Начисленная средняя заработная плата на одного работника возросла на 25,2 %, составив 5572,6 рубля. Просроченная задолженность по выплате заработной платы сократилась на 133,6 млн. рублей, или на 27,2 процента. Основными плательщиками, формирующими доходы федерального бюджета на территории Пермской области, являются налог на добавленную стоимость, налог на прибыль и акцизы - более 78 % всех налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет в 2003 году.

На 1 января 2004 года совокупная задолженность по налоговым платежам, налоговым санкциям и пеням перед бюджетами всех уровней составила 13554,2 млн. рублей и уменьшилась за 2003 год на 3502,7 млн. рублей, или на 20,5 процента.

Задолженность по налогам и сборам сократилась за 2003 год на 1319,2 млн. рублей, или на 16,4 %, и составила 6702,9 млн. рублей. При этом снижение задолженности по налоговым платежам произошло за счет уменьшения недоимки на 458 млн. рублей, а также погашения организациями отсроченных платежей в связи с проводимой реструктуризацией кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджет и списанием сумм пеней и штрафов в связи с досрочным погашением основного долга, предусмотренного утвержденными графиками на 1169,1 млн. рублей. В то же время возросла задолженность по приостановленным к взысканию платежам на 307,9 млн. рублей.

В общей сумме отсроченных платежей (1147 млн. рублей) наибольший удельный вес (75,6 %) занимают платежи, отсроченные в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом”.

В 2000-2003 годах в погашение реструктурированной задолженности организациями области перечислено в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму этой задолженности) 4480 млн. рублей, или 2,6 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период (172249 млн. рублей).

В то же время в результате применения территориальными налоговыми органами предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации мер по принудительному взысканию недоимки, в бюджетную систему перечислено 15537 млн. рублей, что составило 9,8 % всех налоговых доходов, поступивших в 2000-2003 годах.

Одной из основных целей реструктуризации задолженности организаций является их финансовое оздоровление. Вместе с тем 348 организаций региона, или практически каждая четвертая, не смогли своевременно уплачивать текущие платежи и погашать отсроченную задолженность в соответствии с утвержденными графиками, в связи с чем решения о реструктуризации долгов этих организаций были отменены, а их отсроченная задолженность в сумме 846,7 млн. рублей (28 % всей реструктурированной задолженности) восстановлена в недоимку.

В ходе проведения настоящего контрольного мероприятия Счетной палатой в территориальном Управлении МНС России (акт проверки от 17 февраля 2004 года) проверено соблюдение условий реструктуризации - своевременность погашения отсроченной задолженности в соответствии с утвержденными графиками, полнота уплаты процентов на сумму непогашенной задолженности, а также уплаты текущих платежей в бюджет в 2003 году по 538 организациям.

Результаты настоящей проверки показали, что представленные территориальными налоговыми органами в Управление, а Управлением, соответственно, в МНС России (исх. №17-02/0756 от 22 января 2004 года) сведения о ходе выполнения условий реструктуризации этими организациями по форме ПР10 “Информация об уплаченных суммах текущих платежей, а также платежей, уплачиваемых организацией согласно графику погашения задолженности по состоянию на 1 января 2004 года” не содержат достоверной информации о результатах ее проведения. По данным этой отчетности, из

указанного количества (538) организаций 139, или 25,8 %, не выполнили те или иные условия реструктуризации на сумму 100,4 млн. рублей.

Вместе с тем проверка показала, что реально не выполнили условия реструктуризации задолженности в бюджет лишь 29 организаций, по которым в январе 2004 года приняты решения о прекращении ее действия, а по остальным 110 организациям либо не были учтены переплата по текущим налоговым платежам и по графикам погашения задолженности (65 организаций), либо такая задолженность вообще отсутствовала (13 организаций). Кроме того, в указанном отчете территориальными налоговыми органами отражены как не выполняющие условия реструктуризации 32 организации, по которым уже были приняты решения о ее отмене.

В частности, инспекцией МНС России по г. Чайковскому из 27 организаций, отраженных в отчетности как не выполняющие условия реструктуризации, в 25 из них решения об отсрочке задолженности отменены, в то время как в отчете показана неполная уплата этими организациями текущих платежей и основного долга, установленного графиками их погашения, в размере 26,1 млн. рублей. По информации территориального Управления МНС России от 10 марта 2004 года № 17-02/2996ф, представленной в Счетную палату, в указанную отчетность внесены соответствующие изменения, уточненная отчетность направлена в МНС России.

Порядком проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом (пункт 4), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002, предусмотрена уплата процентов с сумм непогашенной задолженности по налогам и сборам, исходя из расчета 1/10 годовой ставки рефинансирования Банка России, действующей на дату вступления в силу указанного Порядка.

В 2002 году 125 организаций, или 17,1 % от их общего количества, не обеспечили уплату начисленных процентов в размере 9,7 млн. рублей. За 2003 год у 95 организаций образовалась такая задолженность на сумму 18,8 млн. рублей, что в 2 раза превышает уровень предшествующего года.

Рост задолженности по уплате этих процентов обусловлен разъяснениями МНС России от 12 мая 2003 года № АС-6-29/536, в которых, в частности, указано, что поскольку проценты за пользование бюджетными средствами не являются налоговыми платежами, они исключены из графиков погашения задолженности, и не являются основанием для отмены права на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет, а их взыскание должно осуществляться в судебном порядке.

Между тем, статьей 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе². При этом орган, ответственный за проведение такой работы, Кодексом не определен. Этой же статьей Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено взыскание пеней за просрочку уплаты процентов (платы) за пользование указанными бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, в размере 1/300 действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

² В соответствии со статьей 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации одной из форм предоставления бюджетных средств являются бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и другие обязательства).

В то же время, как свидетельствуют материалы настоящей проверки, а также проверок, проведенных Счетной палатой в других регионах, пеня за несвоевременную уплату процентов с сумм непогашенной реструктурированной задолженности территориальными налоговыми органами не начисляется, что приводит к потерям бюджетов всех уровней. Одновременно, статьей 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлена ответственность руководителей получателей бюджетных средств за неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 15.16) в виде административного штрафа в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда, а на юридических лиц - от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 15.16 КоАП Российской Федерации, возложено в соответствии со статьей 23.7 этого Кодекса на органы, ответственные за исполнение федерального бюджета.

Приказом Минфина России от 3 декабря 2002 года № 121н рассмотрение указанных дел возложено на определенный перечень должностных лиц аппарата Минфина России, а также руководителей территориальных органов федерального казначейства (управлений и отделений) и их заместителей.

Вместе с тем как показывают настоящая и другие проверки, проведенные Счетной палатой, данный приказ Минфина России территориальными органами федерального казначейства не исполняется. При этом их руководство ссылается на отсутствие порядка взаимодействия Минфина России с МНС России, территориальные органы которого ведут учет своевременности и полноты уплаты процентов организациями, реструктурировавшими свою задолженность по обязательным платежам в бюджет. Только по Пермской области связанные с этим потери бюджета оцениваются в сумму 4,2 млн. рублей.

Счетная палата неоднократно обращала внимание МНС России на данную ситуацию. Однако МНС России продолжает придерживаться позиции, что взыскание этих процентов должно осуществляться в судебном порядке.

С учетом этого Счетной палатой направлено письмо в Правительство Российской Федерации от 19 января 2004 года № 01-84/03-4 с предложением обязать МНС России и Минфин России рассмотреть вопрос о взыскании пеней за их несвоевременную уплату, а также разработать механизм взаимодействия в области взимания процентов за пользование бюджетными средствами (включая меры административной ответственности) с организаций, получивших право на проведение реструктуризации задолженности. Правительством Российской Федерации даны соответствующие поручения МНС России и Минфину России (№ КА-П13-1221 от 10 февраля 2004 года).

В период составления настоящего отчета информация о выполнении указанного поручения Правительства Российской Федерации поступила от первого заместителя Министра Российской Федерации по налогам и сборам А. В. Смирнова, подписавшего упомянутые выше разъяснения о порядке взыскания пеней за несвоевременную уплату процентов с сумм непогашенной реструктурированной задолженности, который в очередной раз подтвердил свою позицию.

Таким образом, продолжается практика, при которой информация по вопросам, поставленным Счетной палатой Российской Федерации перед Правительством Российской Федерации, поступает от должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, действия которых обжалуются Счетной палатой.

Статьей 138 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрено списание, начиная с 2002 года, соответствующих сумм реструктурированной задолженности по пеням и штрафам с организаций, которые в течение 2 или 4 лет погасили (при соблюдении условия своевременного внесения текущих налоговых платежей), соответственно, половину или полную сумму реструктурированной задолженности.

Правительство Российской Федерации, которому в соответствии с упомянутой выше статьей Федерального закона поручено определить порядок списания задолженности по уплате пеней и штрафов, постановлением от 24 апреля 2002 года № 269 “О списании суммы задолженности по пеням и штрафам” установило, что списание такой задолженности производится с момента погашения реструктурированной задолженности по налогам и сборам в соответствии с правилами, определяемыми МНС России.

Вместе с тем, согласно Порядку, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 (пункт 5) и действовавшему до момента принятия постановления Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2002 года № 269, было предусмотрено списание половины или полной суммы долга по пеням и штрафам при соблюдении условий своевременного внесения текущих налоговых платежей в федеральный бюджет в течение 2 или 4 лет, соответственно, после принятия решения о реструктуризации задолженности.

Таким образом, с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2002 года № 269 утратила силу обязанность налогоплательщика по своевременной и полной уплате текущих налогов и сборов в течение 2 или 4 лет, соответственно, после принятия решения о реструктуризации как одного из их основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам. Об этом Счетная палата также проинформировала Правительство Российской Федерации (исх. № 01-84/03-4 от 19 января 2004 года).

Как показала настоящая проверка, в 2002-2003 годах территориальными налоговыми органами в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации и МНС России правилами списана задолженность по пеням и штрафам по 99 организациям Пермской области в общей сумме 2458,2 млн. рублей, из них по 23 организациям эта задолженность списана менее, чем через 2 года после принятия решения о реструктуризации. При этом 9 налогоплательщиков после принятия решения о списании задолженности по пеням и штрафам по состоянию на 1 января 2004 года не обеспечили поступление в бюджет текущих платежей в сумме 35,6 млн. рублей.

В частности, ОАО “Воткинская ГЭС” оплатило в соответствии с графиком погашения налоговых платежей полную сумму задолженности в размере 1710 тыс. рублей в течение 1 года и 8 месяцев, и в апреле 2003 года инспекцией МНС России по г. Чайковскому списана задолженность по пеням и штрафам в размере 29193 тыс. рублей, что больше основного долга в 17,1 раза. Причем после списания пеней и штрафов общество не в полном объеме обеспечивает уплату текущих налоговых платежей.

ООО “Пермтрансгаз”, которое воспользовалось правом на реструктуризацию кредиторской задолженности в федеральный бюджет по налогам и сборам с 31 июля 2001 года в сумме 1124,5 млн. рублей, а также пеням и штрафам в сумме 1110,7 млн. рублей, уже в июле 2002 года, т. е. через год после принятия решения о реструктуризации задолженности полностью погасило указанную задолженность по

налогам. Инспекция МНС России по г. Чайковскому списала задолженность по пеням и штрафам в полном объеме 1110,7 млн. рублей, погашение которой в соответствии с утвержденным графиком предусмотрено в 2010 году.

ООО “Текстиль-транстехсервис”, имея всего 2 тыс. рублей основного долга по налоговым платежам, досрочно (в течение года) погасило указанную задолженность, и инспекцией МНС России по г. Чайковскому 26 ноября 2002 года списаны пени и штрафы в размере 548 тыс. рублей, что в 274 раза больше суммы долга. Этой же инспекцией в соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации через 1 год и 8 месяцев списаны пени и штрафы с ЗАО “Компания Чайковский текстиль” в размере 2121 тыс. рублей, что больше суммы основного долга, предусмотренного графиком погашения (5 тыс. рублей), в 424 раза.

Статьей 139 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” установлено, что в целях обеспечения поступления в бюджет сумм пеней, начисленных на задолженность по налогам перед федеральным бюджетом, уплата которых приостановлена в соответствии с пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 685, указанные суммы пеней подлежат уплате в федеральный бюджет в течение 2 лет ежемесячно равными долями.

МНС России до территориального Управления МНС России довело задание на 2003 год по погашению задолженности по указанным пеням (с учетом непогашенной задолженности на 1 января 2003 года) в размере 28,8 млн. рублей. За отчетный год территориальными налоговыми органами в соответствии с законодательством списаны пени в сумме 12 млн. рублей. В бюджет перечислено 7,6 млн. рублей, или 45,1 % от задания (с учетом списанных пеней). Не обеспечили выполнение указанного задания 20 из 29 налоговых инспекций на общую сумму 11,9 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2004 года на территории Пермской области кредитные организации, имеющие задолженность по налогам и заключившие мировые соглашения в соответствии с Федеральным законом от 8 июля 1999 года № 144-ФЗ “О реструктуризации кредитных организаций”, не зарегистрированы.

Проверкой правомерности предоставления и целевого использования налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов, а также соответствия федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Пермской области по вопросам налогообложения и налоговой политики, проведенной Счетной палатой в территориальном Управлении МНС России (акт проверки от 25 февраля 2004 года) и в Главном управлении финансов и налоговой политики Пермской области (акт проверки от 25 февраля 2004 года), нарушений не выявлено.

Положения статьи 50 Федерального закона от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ “О федеральном бюджете на 2003 год”, предусматривающей применение санкций в случае принятия органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления закрытого административно-территориального образования решений, приводящих к нарушению порядка зачисления в федеральный бюджет доходов от уплаты федеральных налогов, сборов и иных доходов, а также иным образом нарушающих бюджетное законодательство Российской Федерации и законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, в 2003 году к Пермской области не применялись.

По состоянию на 1 января 2004 года на территории Пермской области на учете состояли 137 кредитных организаций, в том числе 11 юридических лиц (самостоятельных банков), а также 126 филиалов и отделений кредитных организаций. Кредитные организации, у которых отозваны лицензии на право проведения банковских операций, по состоянию на ту же дату на налоговом учете не числятся.

В 2003 году по результатам выездных налоговых проверок по соблюдению кредитными организациями налогового законодательства, проведенных территориальными налоговыми органами, дополнительно начислено 777,5 тыс. рублей, в том числе 605,2 тыс. рублей налогов, или 77,8 % к общей сумме доначислений. Из них на период проведения настоящей проверки налоговыми органами взыскано 80,6 тыс. рублей, или 10,4 % к начисленной сумме.

Низкий уровень взысканных платежей в определенной мере обусловлен тем, что по иску ОАО КБ “Дзержинский” Арбитражным судом Пермской области приостановлено взыскание по оспариваемым истцом дополнительно начисленным налоговыми органами платежам в сумме 696,9 тыс. рублей.

По результатам проведенных в 2003 году проверок соблюдения кредитными организациями сроков исполнения платежных поручений клиентов на перечисление платежей в бюджет начислено пеней в размере 102 тыс. рублей. Информацией о взысканных суммах пеней территориальное Управление МНС России не располагает.

По состоянию на 1 января 2004 года общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных социальных внебюджетных фондов, составила 428,9 млн. рублей, из них по налоговым платежам - 358,7 млн. рублей, в том числе в ликвидированных банках - 280 млн. рублей. По сравнению с той же датой 2000 года, на которую приходится максимальный объем “зависших” платежей (825 млн. рублей), эта сумма сократилась в 2 раза. Причем последний случай направления платежных поручений через неплатежеспособный банк зафиксирован 25 июля 2000 года.

Для решения вопроса об отражении в лицевых карточках налогоплательщиков денежных средств, списанных с их расчетных счетов, но не поступивших на счета по учету доходов бюджетов, в соответствии с приказом МНС России от 6 октября 2000 года № БГ-3-18/407 в территориальном Управлении МНС России образованы комиссии по рассмотрению указанных вопросов. Приказом Управления МНС России по Пермской области от 26 октября 2000 года № 87 аналогичные комиссии созданы при налоговых инспекциях.

По состоянию на 1 января 2004 года комиссией при Управлении МНС России по Пермской области вынесено 134 решения об отказе в отражении в лицевой карточке 87 налогоплательщиков денежных средств в общей сумме 517,6 млн. рублей. Решения о признании исполненной обязанности по уплате налогоплательщиками налогов, осуществленной через неплатежеспособные банки, самой комиссией не выносились и принимались только арбитражными судами.

Территориальными налоговыми органами принимаются меры по снижению сумм “зависших” платежей. В 2003 году ими заявлены требования к кредитным организациям по неисполненным платежным документам на перечисление налоговых и других платежей (с учетом страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды) их клиентов в рамках конкурсного производства, сумма которых по состоянию на 1 января 2004 года составила 99,3 млн. рублей (налоги и сборы). На ту же дату кредитными организациями исполнены такие платежные документы в результате удовлетворения

требований в рамках конкурсного производства на сумму 0,7 млн. рублей, а в счет погашения задолженности по заключенным мировым соглашениям - 0,5 млн. рублей, соответственно.

Кроме того, по состоянию на 1 января 2004 года налогоплательщиками повторно уплачены, а налоговыми органами взысканы со счетов, открытых в других банках, 138 млн. рублей, в том числе по налогам и сборам - 136,6 млн. рублей. Переданы материалы в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел на общую сумму 272,2 млн. рублей, в том числе по налогам и сборам - 260,6 млн. рублей.

За 2003 год территориальными налоговыми органами проведены 1305 проверок по вопросам соблюдения порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью. Нарушения установлены по результатам 64 проверок. В 49 случаях нарушители привлекались к ответственности по статье 15.1 КоАП Российской Федерации, в том числе 38 должностных лиц и 11 юридических лиц. Общая сумма предъявленных штрафных санкций составила 501 тыс. рублей, из которых по состоянию на 1 января 2004 года взысканы 210 тыс. рублей (41,9 процента).

Одной из причин неполного взыскания административных штрафов является применение судами при рассмотрении исков лиц, совершивших административное правонарушение, к налоговым органам статьи 2.9 КоАП Российской Федерации, предусматривающей возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения, а также освобождение от ответственности работодателя при наличии между ним и наемным работником договора о полной материальной ответственности. Так, в 2003 году лицами, нарушившими порядок работы с денежной наличностью и порядок ведения кассовых операций, а также осуществлявшими продажу товаров, выполнение работ либо оказание услуг без применения контрольно-кассовой техники, подано в судебные органы 239 исков на общую сумму 2,6 млн. рублей. По состоянию на 31 декабря 2003 года судами рассмотрено 229 дел на общую сумму 2,4 млн. рублей, из них удовлетворено 129 исков (56 %) на общую сумму 1,6 млн. рублей.

Статьей 15.2 КоАП Российской Федерации введена ответственность должностных лиц учреждений банков за невыполнение ими обязанностей по контролю за выполнением организациями или их объединениями правил ведения кассовых операций, предусматривающая административный штраф в размере от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда. В проверяемом периоде территориальными налоговыми органами такие меры административной ответственности не применялись.

Значительным потенциалом мобилизации дополнительных налоговых поступлений в бюджеты всех уровней является эффективный контроль полноты и своевременности поступления денежных средств при осуществлении наличных денежных расчетов с применением контрольно-кассовой техники.

По информации Управления МНС России по Пермской области (официальная отчетность не предусмотрена), по состоянию на 1 января 2004 года в налоговых органах зарегистрированы 57,1 тыс. единиц контрольно-кассовой техники. По данным Государственного реестра контрольно-кассовых машин, указанная техника оснащена фискальной памятью.

В целях совершенствования методов контроля за оборотом наличных денег и сокращения их неучтенного оборота, а также в связи с необходимостью снижения

криминогенной ситуации, с учетом внесенных Счетной палатой предложений³ принят Федеральный закон от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ “О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт”.

Однако положения этого закона практически не действуют, поскольку Правительство Российской Федерации не подготовило необходимые нормативные документы по вопросам, отнесенным к его компетенции, и без которых невозможно соблюдение всех требований закона. Так, только непосредственно в тексте закона указано на необходимость принятия Правительством Российской Федерации свыше 10 подзаконных нормативных актов. Законом также предусмотрено принятие Банком России ряда правовых актов.

Счетная палата обратила на это внимание Правительства Российской Федерации и Банка России⁴. Правительством даны соответствующие поручения от 21 января 2004 года № КА-П13-534 Минфину России, МНС России и Минэкономразвития России.

По информации Минфина России от 3 марта 2004 года № 01-02-01/04-540, представленной в Счетную палату, в настоящее время подготовлен и согласовывается с заинтересованными ведомствами ряд нормативных актов, необходимых для реализации Федерального закона “О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт”.

Пунктом 3 статьи 2 Федерального закона “О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт” установлено, что организации и индивидуальные предприниматели, находящиеся в отдаленных или труднодоступных местностях (за исключением городов, районных центров, поселков городского типа), указанных в перечне, утвержденном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, могут осуществлять наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники.

Как показала настоящая проверка, губернатором Пермской области издан указ от 17 октября 2003 года № 197 “О перечне населенных пунктов, на территории которых могут осуществляться наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники”.

В 2003 году территориальными налоговыми органами проведены 5,7 тыс. проверок соблюдения налогового законодательства хозяйствующих субъектов, в ходе которых выявлены 2,9 тыс. нарушений, т. е. в каждом втором случае. К административной ответственности, предусмотренной статьей 14.5 КоАП Российской Федерации (продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг без применения контрольно-кассовых машин), привлечены 2,7 тыс. юридических, должностных и физических лиц. Им начислены 9 млн. рублей штрафных санкций, из которых по состоянию на 1 января 2004 года взысканы в бюджет 7 млн. рублей (77,8 процента).

Федеральным законом “О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием

³ Письмо Счетной палаты Российской Федерации в Государственную Думу от 24 июля 2000 года № 01-784/03.

⁴ Аналитическая записка по результатам тематических проверок организации и состояния контрольной работы, внутреннего контроля и эффективности их влияния на полноту налоговых поступлений, направленная Счетной палатой Российской Федерации в Государственную Думу (исх. № 01-9/03-4 от 5 января 2004 года), Совет Федерации (исх. № 01-8/03-4 от 5 января 2004 года), Правительство Российской Федерации (исх. № 01-10/03-4 от 5 января 2004 года) и Банк России (исх. № 01-11/03-4 от 5 января 2004 года).

платежных карт” на налоговые органы возложены обязанности по осуществлению контроля за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей.

В проверяемом периоде территориальными налоговыми органами проведено 445 таких проверок. Нарушения установлены у 58 хозяйствующих субъектов, сумма неоприходованной выручки составила 19,7 млн. рублей. Правонарушителям в соответствии со статьей 15.1 КоАП Российской Федерации предъявлены административные штрафы в общей сумме 482 тыс. рублей, из которых по состоянию на 1 января 2004 года взысканы 210 тыс. рублей, или 44 процента.

В 2003 году налоговыми органами проведена 491 проверка применения субъектами предпринимательства бланков строгой отчетности при осуществлении денежных расчетов. Нарушения установлены в 109 случаях (22,2 процента). К нарушителям применены меры ответственности в виде штрафов в общей сумме 742 тыс. рублей, из которых взысканы 475,9 тыс. рублей, или 64,1 процента. Основными нарушениями явились неприменение бланков строгой отчетности или применение бланков неустановленной формы.

В настоящее время отсутствуют единые требования, регламентирующие порядок обращения бланков строгой отчетности, их тиражирование, учет, хранение и уничтожение. Это создает предпосылки для осуществления наличных денежных расчетов с применением неучтенных бланков, что позволяет отдельным организациям и предпринимателям, оказывающим платные услуги населению, не в полном объеме отражать полученную выручку в бухгалтерской отчетности и не уплачивать законодательно установленные налоги.

По предложению Счетной палаты⁵ в Федеральный закон от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ “О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт” включена норма, предусматривающая, что порядок учета, хранения и уничтожения бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, утверждается Правительством Российской Федерации (статья 2, пункт 2). Однако, как показала настоящая проверка, а также проверки, проведенные Счетной палатой в других регионах и МНС России, такой порядок Правительством Российской Федерации не установлен, на что Счетной палатой обращено его внимание (исх. № 01-10/03-4 от 5 января 2004 года).

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2004 года № КА-П13-1221 МНС России письмом от 9 марта 2004 года № АС-1-29/30 проинформировало Счетную палату, что Министерством готовится проект постановления Правительства Российской Федерации “О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники в случае оказания услуг населению при условии выдачи бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, а также об утверждении форм этих бланков, их учет, хранение и уничтожение”.

В 2003 году территориальными налоговыми органами по результатам контрольной работы (камеральных и выездных налоговых проверок) дополнительно начислены платежи в бюджеты всех уровней с учетом налоговых санкций и пеней на сумму 2780,8 млн. рублей, из которых взысканы 1298 млн. рублей (46,7 % к доначисленным

⁵ Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 01-784/03, направленное в Государственную Думу Российской Федерации.

платежам). В общей сумме поступивших в 2003 году доходов, взысканных по результатам контрольной работы, платежи составили 2,9 процента.

В 2003 году территориальными налоговыми органами проведены 7,8 тыс. выездных налоговых проверок, из них в ходе 6,6 тыс. проверок (84,6 %) установлены нарушения налогового законодательства.

Общие результаты контрольной работы, проведенной в 2003 году, характеризуются данными, приведенными в таблице:

Показатели	2003 г.		
	Камеральные проверки	Выездные проверки	Итого
Дополнительно начислено проверками налогов и других платежей, всего, тыс. руб.	1831640	949157	2780797
в %	65,9	34,1	100
Дополнительно начислено проверками налогов и других платежей (без учета пеней, начисленных по карточкам лицевых счетов), тыс. руб.	1020349	949157	1969506
в %	51,8	48,2	100
Структура доначисленных платежей, тыс. руб.	1831640	949157	2780797
в том числе:			
налоги и сборы, тыс. руб.;	442579	581138	1023717
в %	24,2	61,2	36,8
налоговые санкции, тыс. руб.;	99905	118705	218610
в %	5,5	12,5	7,9
пени, тыс. руб.;	477865	249314	727179
в %	26,1	26,3	26,1
пени, начисленные по лицевым счетам, тыс. руб.	811291	-	811291
в %	44,2	-	29,2
Из дополнительно начисленных платежей взыскано в бюджеты всех уровней, тыс. руб.	831418	466579	1297997
в % к сумме доначисленных платежей	45,4	49,2	46,7
Охват выездными налоговыми проверками налогоплательщиков, в %	-	8,2	-
Количество проверок в расчете на одного налогового инспектора	1088	15	-
Количество безрезультативных проверок от общего количества проверок, в %	93,4	15,4	-
Суммы доначисленных платежей с учетом налоговых санкций и пеней в расчете на одну проверку, тыс. руб.	1	121,5	-
Сумма доначисленных налогов и сборов на одну проверку, тыс. руб.	0,5	74,4	-

Приказом по МНС России от 10 сентября 2003 года № АС-3-10/490 отменена отчетность по форме № 1-НК "Отчет о результатах мероприятий по контролю за деятельностью нижестоящих налоговых органов". В I полугодии 2003 года территориальным управлением МНС России в порядке внутреннего контроля проверены 7 подведомственных инспекций. Нарушения выявлены во всех проверенных инспекциях (по реструктуризации задолженности, льготам по налогам, применению налоговых санкций и другим нарушениям). В 2003 году за допущенные недостатки в организации работы по контролю за соблюдением налогового законодательства к дисциплинарной

ответственности привлечены 24 руководителя территориальных налоговых инспекций и их заместители.

В 2003 году территориальным Управлением МНС России рассмотрены 322 жалобы налогоплательщиков на действия подведомственных налоговых инспекций, из которых полностью или частично удовлетворены 118 жалоб (36,6 процента). За тот же период судами рассмотрены 783 иска налогоплательщиков к налоговым инспекциям, полностью или частично удовлетворены 560 исков (71,5 процента). Сумма уменьшенных платежей по всем видам налогов (сборов), с учетом налоговых санкций и пеней, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогоплательщиков к территориальным налоговым органам, по выездным налоговым проверкам составила в 2003 году 229,4 млн. рублей, или 24,2 % к общей сумме дополнительно начисленных за этот период налоговых платежей. Кроме того, судебными органами приостановлено взыскание платежей, дополнительно начисленных налоговыми органами по выездным налоговым проверкам за 2003 год, в сумме 86,4 млн. рублей, или 9,1 % от общей суммы доначислений по этим проверкам.

Одновременно территориальными налоговыми органами к налогоплательщикам и налоговым агентам в 2003 году предъявлены в арбитражные суды и суды общей юрисдикции 27,2 тыс. исковых заявлений о взыскании налоговых санкций и недоимки по налогам и сборам. Судами рассмотрено 24,6 тыс. исков на общую сумму 2617 млн. рублей, из них полностью или частично удовлетворено 21,6 тыс. исков (87,8 %), однако сумма удовлетворенных исков составила всего 1208,1 млн. рублей, или 46,2 процента.

Невысокий уровень удовлетворенных исковых требований отчасти объясняется действием пункта 7 статьи 114 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым налоговые санкции (штрафы) за совершение налогового правонарушения взыскиваются с налогоплательщиков только в судебном порядке. При этом пунктом 3 той же статьи установлено, что при наличии хотя бы одного смягчающего ответственность обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в 2 раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей Налогового кодекса Российской Федерации.

В частности, Арбитражный суд Пермской области при рассмотрении дел о взыскании налоговых санкций уменьшил размер предъявленных штрафов:

- ФГУП “Пермский завод “Машиностроитель” (дело А50-3886/2003-А13) - с 4378,7 тыс. рублей до 12,1 тыс. рублей, или в 361,9 раза;
- ОАО “Строймеханизация” (дело А50-22204/2003-А3) - с 1071,9 тыс. рублей до 200 тыс. рублей, или в 5,4 раза;
- ЗАО “Специальное конструкторское бюро” (дело А50-6/2003-С) - с 71,7 тыс. рублей до 5 тыс. рублей, или в 14,3 раза.

Нарушений сроков обращений в суд с исками о взыскании налоговых санкций, установленных статьей 115 Налогового кодекса Российской Федерации (6 месяцев со дня обнаружения правонарушений), выборочной проверкой не выявлено. Статьей 70 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что требование об уплате налога и соответствующих пеней, выставяемое налогоплательщику в соответствии с решением налогового органа по результатам налоговой проверки, должно быть направлено ему в десятидневный срок с даты вынесения соответствующего решения. В то же время срок исполнения налогоплательщиками указанных требований налоговым законодательством не определен. В соответствии с приказом МНС России от 2 апреля

2003 года № БГ-3-29/159 исполнение налогоплательщиками таких требований не должно превышать 10 календарных дней. Исходя из этого, налоговый орган устанавливает сроки исполнения требований по своему усмотрению. Так, Инспекцией МНС России по Мотовилихинскому району г. Перми (акт проверки от 25 февраля 2004 года) ОАО “Строймеханизция” 16 мая 2003 года направлены требования № 384 и № 5346 об уплате доначисленных налоговой проверкой платежей в сумме 9,8 млн. рублей в срок 17 мая 2003 года, а всего настоящей проверкой выявлены более 50 случаев, когда требования об уплате налога на основании решений, вынесенных по актам выездных налоговых проверок, направлялись инспекцией с указанием срока платежа от 1 до 5 дней. Вместе с тем, в требованиях по уплате налогов, не перечисленных в срок налогоплательщиками, указывается десятидневный срок исполнения требований. Этой же проверкой установлено, что ООО “Пермводоканал” инспекцией направлено требование от 26 февраля 2003 года № 2525 об уплате налога на добавленную стоимость на сумму 3,4 млн. рублей, в то время как на эту дату по карточке лицевого счета числилась переплата в сумме 1,1 млн. рублей.

Управление федерального казначейства Минфина России по Пермской области (далее - Управление) образовано в соответствии с приказом Минфина России от 3 марта 1993 года № 143. На период проведения проверки в области функционировало 45 его отделений. Распоряжением Минфина России от 24 февраля 1995 года № 14 на Управление и его территориальные отделения возложены функции по осуществлению операций со средствами, поступающими в федеральный бюджет. С 1 января 2003 года территориальные органы федерального казначейства в Пермской области работают на едином балансовом счете № 40101 “Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации”, открытом в ГРКЦ Главного управления Банка России по Пермской области. Все доходные счета территориальных отделений закрыты, остатки денежных средств переведены на указанный единый балансовый счет.

Учет доходов осуществляется в соответствии с указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 11 декабря 2002 года № 127 н, изданным в соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации”.

Проверки исполнения функций по осуществлению операций со средствами, поступающими в федеральный бюджет, Главным управлением федерального казначейства (ГУФК) Минфина России не проводились за весь период работы Управления. Контрольно-ревизионным управлением Минфина России в Пермской области вопросы, касающиеся исполнения доходов федерального бюджета, также не проверялись, хотя постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 года № 888 “О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации” предусмотрено проведение таких проверок. Аналогичная ситуация имела место и в других регионах, проверенных Счетной палатой.

Данные о суммах налогов и сборов, поступивших в федеральный бюджет в 2003 году, приведенные в казначейской отчетности, соответствуют данным территориальных налоговых органов. Идентичность показателей о поступлении налогов, сборов и других платежей в федеральный бюджет подтверждена протоколами сверок, ежемесячно проводимых территориальными казначейскими, налоговыми и финансовыми органами. В свою очередь, сведения о доходах федерального бюджета, отраженные в ежедневных мемориальных ордерах Главной книги Управления,

подтверждены выписками ГРКЦ Главного управления Банка России по Пермской области. По итогам 2003 года сумма поступлений на единый балансовый счет № 40101 соответствует сумме перечислений в бюджеты разных уровней.

Вместе с тем сумма возмещения НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов, отраженная Управлением в отчете об исполнении федерального бюджета по доходам, расходам и источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета (форма 600, раздел I) по состоянию на 1 января 2004 года⁶, не соответствует аналогичным данным налоговой отчетности (форма 1-НДС) - 2407,9 и 3818,4 млн. рублей, соответственно, т. е. разница составила 1410,5 млн. рублей. Указанная разница обусловлена тем, что в объеме возмещенного НДС, отраженного в налоговой отчетности, числятся суммы, подлежащие к возмещению и направленные в погашение задолженности по этому налогу, а также пеням и налоговым санкциям, без оформления заключений по форме 21 и, следовательно, не учитываемые органами федерального казначейства.

В соответствии с указаниями МНС России⁷ такие суммы зачетов отражаются в форме 1-НДС (строки 3030 и 3040), которые в 2003 году составили, соответственно, 1404 и 7,8 млн. рублей. Однако и при вычете этих сумм из данных строки 3020 (3818,4 - 1404 - 7,8) результат не соответствует данным казначейской отчетности за 2003 год - 2406,6 и 2407,9 млн. рублей, соответственно, т. е. разница 1,3 млн. рублей. Эта сумма идентична данным, отраженным в форме 1-НДС по строке 3105 "Сумма процентов, возмещаемая налоговым органом за нарушение сроков возврата НДС по операциям, облагаемым по налоговой ставке 0 процентов". При этом в протоколах сверок данных территориальных управлений МНС России и федерального казначейства о суммах возмещенного НДС по операциям, облагаемым по налоговой ставке 0 процентов, налоговые органы указывают такие суммы не по данным налоговой отчетности, а без учета суммы зачетов, направленных в погашение задолженности по этому налогу, пеням и налоговым санкциям.

Сведениями о суммах возмещения НДС непосредственно организациям-экспортерам территориальные органы федерального казначейства не располагают, поскольку указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденными приказом Минфина России от 11 декабря 2002 года № 127н, такой учет не предусмотрен.

В отчетности МНС России аналогичные показатели также отсутствуют, однако их можно получить расчетным путем по данным формы № 5-НДС "Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на добавленную стоимость" (раздел В). Исходя из такого расчета, в Пермской области все расходы, связанные с возмещением НДС, обусловлены только экспортом.

Следует отметить, что в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2003 год" (приложение 5) по коду бюджетной классификации Российской Федерации (далее

⁶ Без учета Межрегиональных инспекций МНС России.

⁷ Приказ МНС России от 5 августа 2002 года № БГ-3-10/411 "Об утверждении Рекомендаций по порядку ведения в налоговых органах карточек лицевых счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов", приказ МНС России от 24 января 2003 года № БГ-3-10/28 @ "О внесении изменений и дополнений в приказ МНС России от 5 августа 2002 года № БГ-3-10/411 "Об утверждении Рекомендаций по порядку ведения в налоговых органах карточек лицевых счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов".

- КБК) 1020111 предусмотрено возмещение налога на добавленную стоимость, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции (290 млрд. рублей).

Как отмечено выше, в соответствии с указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации в 2003 году по данному КБК отражаются суммы возмещения НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов. Эти же суммы учитывались органами федерального казначейства в отчете об исполнении федерального бюджета по доходам, расходам и источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета (форма 600, раздел I) несмотря на то, что данным отчетом предусмотрено возмещение НДС только организациям-экспортерам.

Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2004 год” и отчет федерального казначейства по форме 600 в части возмещения НДС приведены в соответствие с бюджетной классификацией Российской Федерации (возмещение НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов, - 258 млрд. рублей).

Нормативы распределения доходов от уплаты федеральных налогов, установленные Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год”, соблюдаются, факты зачисления в 2003 году регулирующих налогов на счета областного и местных бюджетов, минуя казначейство, настоящей проверкой не установлены. Перечисление доходов в бюджеты разных уровней производится Управлением не позднее следующего рабочего дня после получения выписки банка. Доходы областного и местных бюджетов на счета Управления для последующего перечисления в бюджеты разных уровней, как это установлено статьей 9 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”, не зачисляются, так как область в соответствии со статьей 46 данного Закона дотацию на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не получает.

Вместе с тем в соответствии с Соглашением на кассовое обслуживание исполнения налога на имущество предприятий, являющегося региональным налогом, заключенным в 2003 году между администрацией Пермской области и Управлением, этот налог поступает в Управление для последующего распределения между областными и местными бюджетами.

Задолженность бюджета Пермской области перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты регулирующих федеральных налогов и сборов, земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков по состоянию на 1 января 2004 года не числится.

В 2003 году в соответствии со статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации за нарушение сроков возврата налогоплательщикам сумм НДС, подлежащих возмещению, по данным налоговой отчетности (форма 1-НДС за 2003 год, им выплачены проценты в размере 1,3 млн. рублей. Указанные проценты перечислены территориальными органами федерального казначейства на основании заключений территориальных налоговых органов (форма 21), причем в этих заключениях суммы выплаченных процентов за несвоевременное возмещение НДС оформлены как возмещение этого налога. Таким образом, территориальные органы федерального казначейства не владеют информацией о суммах выплаченных процентов.

В отчетности Управления (форма 600, раздел I) данные о суммах процентов, выплаченных налогоплательщикам, отражены по коду Классификации доходов бюджетов

Российской Федерации 1020111 “В том числе возмещение налога на добавленную стоимость, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов” на основании совместного приказа МНС России и Минфина России от 12 сентября 2001 года №№ БГ-3-10/345, 74н “О порядке учета процентов, начисленных за несвоевременный возврат излишне уплаченной (взысканной) суммы налога (сбора), а также процентов, начисленных за несвоевременное возмещение сумм налога на добавленную стоимость”. Этот приказ Минюстом России не зарегистрирован. В то же время Налоговым кодексом Российской Федерации источник таких выплат не определен. Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации” и Бюджетной классификацией Российской Федерации уплата таких процентов также не предусмотрена.

Указанные проценты, по сути, являются возмещением ущерба, причиненного незаконными действиями государственного органа. Возмещение такого ущерба осуществляется в соответствии с приказом Минфина России от 11 декабря 2002 года № 127н “Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации” по коду экономической классификации расходов бюджета 111040 “Прочие текущие расходы”.

Проверкой ведения внебанковских операций установлено, что возврат и зачеты излишне уплаченных в федеральный бюджет сумм доходов производятся со счета № 40101 в пределах имеющихся сумм на основании заключений территориальных налоговых органов (форма № 21). Вместе с тем проверкой установлены отдельные нарушения требований статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающих зачисление излишне уплаченных налогов и сборов в тот же бюджет, из которого производится возврат. При этом территориальные налоговые органы руководствовались указаниями МНС России от 24 апреля 2002 года № ФС-6-10/530@ и от 5 августа 2002 года № БГ-3-10/411.

В 2003 году таких зачетов выявлено на сумму 19,7 млн. рублей (из федерального бюджета в консолидированный бюджет области - 15,9 млн. рублей, из бюджета области и местных бюджетов в федеральный бюджет - 3,8 млн. рублей).

Одновременно проверкой установлено, что в соответствии с приказом МНС России от 24 января 2003 года № БГ-3-10/28 суммы возмещения из федерального бюджета налога на добавленную стоимость, исчисленного по налоговой ставке 0 процентов, территориальными налоговыми органами направлены в погашение недоимки, а также в счет уплаты текущих платежей по федеральным регулирующим налогам в сумме 23,7 млн. рублей, из которых Управлением в соответствии с законодательно установленными нормативами в бюджет области направлено 4,8 млн. рублей.

В то же время статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации определено, что при отсутствии у налогоплательщика недоимки и пени по этому налогу, недоимки и пени по иным налогам, а также задолженности по присужденным штрафам, подлежащим зачислению в тот же бюджет, из которого производится возврат, суммы, подлежащие возврату или возмещению, засчитываются в счет текущих платежей по данному налогу и (или) иным налогам, подлежащим уплате в тот же бюджет, либо подлежат возврату налогоплательщику по его заявлению. Кроме того, статьей 7 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” установлено, что налог на добавленную стоимость в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет.

При исполнении таких заключений налоговых органов Управление руководствовалось совместным письмом Минфина России и МНС России от 17 ноября 2000 года № 03-01-12/07-437, ФС-6-09/880 “О возврате или зачете излишне уплаченной (взысканной) суммы федерального налога, сбора, а также пеней”, которым определено, что ответственность за принятие решений, связанных с возвратами и зачетами излишне уплаченных налогов и сборов, несут только налоговые органы. Счетная палата неоднократно настаивала на отмене этого письма, однако Минфин России продолжает отстаивать свою позицию. В то же время Минфин России поддерживает позицию Счетной палаты в отношении применения статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации и считает неправомерным направление излишне уплаченных в бюджет одного уровня налогов на погашение недоимки в бюджеты других уровней (письмо Минфина России от 9 апреля 2003 года № 04-01-14/1-16).

МНС России письмом от 5 сентября 2003 года № ОС-10-01/584 направило в Минфин России предложения о внесении изменений в статью 78 Налогового кодекса Российской Федерации, однако до принятия этих поправок в законодательном порядке налоговые органы обязаны исполнять действующие нормы налогового законодательства. Поскольку предложения по указанным вопросам остались нереализованными, Счетная палата направила письмо в Правительство Российской Федерации от 19 января 2004 года № 01-84/03-4 с предложением обязать МНС России строго соблюдать нормы налогового законодательства. Правительством Российской Федерации поручено МНС России и Минфину России совместно рассмотреть эти и другие предложения, изложенные в упомянутом письме Счетной палатой, и принять необходимые меры по устранению отмеченных недостатков (№ КА-П13-1221 от 10 февраля 2004 года).

В соответствии со статьей 80 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” ОАО “Российский банк развития” и ОАО “Российский сельскохозяйственный банк” являются агентами Правительства Российской Федерации, обеспечивающими возврат задолженности юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по бюджетным кредитам, предоставленным на возвратной основе за счет средств федерального бюджета. При этом статьей 82 данного Закона за выполнение указанных функций установлено вознаграждение в сумме до 40 млн. рублей.

В соответствии с письмом ГУФК Минфина России от 17 февраля 2004 года № 03-01-01/05-80 учет указанной задолженности будет осуществляться на балансе Минфина России. В связи с этим ГУФК Минфина России дало указание территориальным органам федерального казначейства провести инвентаризацию документов, касающихся этой задолженности. На балансе Управления по состоянию на 1 января 2004 года числилась просроченная задолженность перед федеральным бюджетом по средствам, выданным организациям области на возвратной и платной основе, в общей сумме 16,2 млн. рублей. В состав этой задолженности включена задолженность по кредиту, выданному из федерального бюджета в июне 1995 года по распоряжению Правительства Российской Федерации от 7 апреля 1995 года № 450-р АО “ЭЛКАМ-Нефтемаш” на структурную перестройку производства в сумме 12 млн. рублей, принятая на баланс Управления в соответствии с письмом ГУФК Минфина России от 19 августа 2002 года № 3-05-08/85.

Между тем, АО “ЭЛКАМ-Нефтемаш” не получало этого кредита, так как по условиям договора между Минфином России и данной организацией он был направлен в уполномоченный банк по работе со средствами федерального бюджета - АКБ

“Лефортовский”. При этом Пермский филиал указанного банка не оплатил ни одного платежного поручения АО “ЭЛКАМ-Нефтемаш”. В соответствии с указаниями ГУФК Минфина России Управление еще в сентябре 1995 года выставило требования Пермскому филиалу банка АКБ “Лефортовский” по возврату в федеральный бюджет 12 млн. рублей, из которых по состоянию на 1 января 2004 года филиал вернул в федеральный бюджет лишь 180 тыс. рублей, а остальную сумму (11,8 млн. рублей) филиал направил в АКБ “Лефортовский”, у которого в апреле 1996 года отозвана лицензия на право совершать банковские операции, а в начале 1997 года этот банк признан несостоятельным (банкротом). По состоянию на 1 января 2004 года его задолженность с учетом процентов за пользование кредитом и штрафных санкций за нецелевое использование бюджетных средств составила 15,9 млн. рублей. Однако на балансе Управления данная задолженность числится за предприятием АО “ЭЛКАМ-Нефтемаш”.

В апреле 2003 года (исх. от 23 апреля 2003 года № 06-03/2090) Управлением в ГУФК Минфина России направлен пакет документов, подтверждающих неправомерность отнесения указанной задолженности на предприятие АО “ЭЛКАМ-Нефтемаш” и необходимость списания ее с баланса Управления. На период настоящей проверки ответ от ГУФК Минфина России не поступил.

Выводы

1. В 2003 году каждая четвертая организация, состоявшая на налоговом учете в Пермской области (13547 организаций), не представляла отчетность о своей финансово-хозяйственной деятельности либо сдавала так называемую “нулевую” отчетность. Суммарная задолженность, включая пени и налоговые санкции, числящаяся за указанными организациями по состоянию на 1 января 2004 года, составила 482094 тыс. рублей.

2. Работа по розыску налогоплательщиков, не представляющих отчетность о своей деятельности, неэффективна. В 2003 году налоговыми инспекциями направлено в налоговую полицию 1770 запросов для проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении таких налогоплательщиков (организаций и индивидуальных предпринимателей), в органы внутренних дел - 125 запросов. Их местонахождение установлено, соответственно, в 6 (0,3 %) и 40 (32 %) случаях.

3. По состоянию на 1 января 2004 года 3840 организаций, или 7,8 % от общего числа юридических лиц, состоящих на налоговом учете, не представили в налоговые органы сведения, предусмотренные пунктом 3 статьи 26 Федерального закона “О государственной регистрации юридических лиц”, и в отношении которых имеется законное основание к принудительной ликвидации в судебном порядке.

4. Контрольное задание по мобилизации доходов федерального бюджета, установленное территориальному Управлению МНС России, исполнено на 103,6 процента. Сверх этого задания в федеральный бюджет перечислено 605,4 млн. рублей. Все налоги и сборы, учтенные в федеральном бюджете, уплачены денежными средствами. Вместе с тем не выполнено задание по налогу на добавленную стоимость (99,6 %), акцизам на алкогольную продукцию (99 %) и табачным изделиям (85 %), а также прочим налогам (96 %) на общую сумму 74,4 млн. рублей.

5. Данные о суммах налогов и сборов, поступивших в федеральный бюджет в 2003 году, приведенные в казначейской отчетности, соответствуют данным территориальных налоговых органов. Идентичность показателей о поступлении налогов, сборов и других платежей в федеральный бюджет подтверждена протоколами

сверок, ежемесячно проводимых территориальными казначейскими, налоговыми и финансовыми органами. В свою очередь, сведения о доходах федерального бюджета, отраженные в ежедневных мемориальных ордерах Главной книги территориального Управления федерального казначейства, подтверждены выписками ГРКЦ Главного управления Банка России по Пермской области. По итогам 2003 года сумма поступлений на единый балансовый счет № 40101 соответствует сумме перечислений в бюджеты разных уровней. Вместе с тем сумма возмещения НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов, отраженная в казначейской отчетности, не соответствует аналогичным данным налоговой отчетности - 2407,9 и 3818,4 млн. рублей, соответственно. Это явилось следствием введенного МНС России порядка учета сумм возмещенного НДС, при котором значительная часть таких возмещений в казначействе не учитывается, в результате чего искажаются отчетные данные об исполнении федерального бюджета.

6. Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 11 декабря 2002 года № 127н и изданные в соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ "О бюджетной классификации Российской Федерации", не соответствуют Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2003 год" в части возмещения налога на добавленную стоимость.

7. На 1 января 2004 года совокупная задолженность по налоговым платежам, налоговым санкциям и пеням перед бюджетами всех уровней составила 13554,2 млн. рублей и уменьшилась за 2003 год на 3502,7 млн. рублей, или на 20,5 процента.

8. В 2000-2003 годах в погашение реструктурированной задолженности организациями области перечислено в бюджеты всех уровней (с учетом процентов, начисленных на сумму этой задолженности) 4480 млн. рублей, или 2,6 % к общей сумме налоговых поступлений за этот период (172249 млн. рублей). В то же время, в результате применения территориальными налоговыми органами предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации мер по принудительному взысканию недоимки в бюджетную систему перечислено 15537 млн. рублей, что составило 9,8 % всех налоговых доходов, поступивших в 2000-2003 годах.

Не в полной мере достигнута одна из основных целей реструктуризации задолженности организаций - их финансовое оздоровление. Практически каждая четвертая организация региона (348 организаций), не смогла своевременно уплатить текущие платежи и погасить отсроченную задолженность в соответствии с утвержденными графиками, в связи с чем решения о реструктуризации долгов этих организаций были отменены, а их отсроченная задолженность в сумме 846,7 млн. рублей (28 % всей реструктурированной задолженности) восстановлена в недоимку.

9. Проверкой соблюдения условий реструктуризации установлено, что отчетность о ходе выполнения условий реструктуризации за 2003 год, представленная территориальным Управлением МНС России в МНС России, не содержит достоверной информации о результатах ее проведения. Из 139 организаций, отраженных в этой отчетности как не выполняющие те или иные условия реструктуризации, реально не выполнили условия реструктуризации задолженности в бюджет лишь 29 организаций, а по остальным 110 организациям либо не была учтена переплата по текущим налоговым платежам, а так же по графикам погашения задолженности (65 организаций), либо такая задолженность вовсе отсутствовала (13 организаций). Кроме того, в указанном отчете территориальными налоговыми органами отражены как не выполняющие условия

реструктуризации 32 организации, по которым ими уже были приняты решения о ее отмене.

По информации территориального Управления МНС России от 10 марта 2004 года № 17-02/2996ф, представленной в Счетную палату, в указанную отчетность внесены соответствующие изменения, и уточненная отчетность направлена в МНС России.

10. За 2003 год у 95 организаций образовалась задолженность по уплате процентов, начисленных на сумму непогашенной реструктурированной задолженности, в размере 18,8 млн. рублей, что в 2 раза превысило уровень предшествующего года (9,7 млн. рублей). Рост задолженности по уплате этих процентов обусловлен разъяснениями МНС России от 12 мая 2003 года № АС-6-29/536, в которых, в частности, указано, что поскольку проценты за пользование бюджетными средствами не являются налоговыми платежами, они исключены из графиков погашения задолженности, и не являются основанием для отмены права на реструктуризацию задолженности по обязательным платежам в бюджет, а их взыскание должно осуществляться в судебном порядке.

Между тем статьей 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе. При этом в нарушение статьи 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации пеня за несвоевременную уплату процентов с сумм непогашенной реструктурированной задолженности территориальными налоговыми органами не начисляется, что приводит к потерям бюджетов всех уровней. Только по Пермской области связанные с этим потери бюджета оцениваются в сумму не менее 4,2 млн. рублей. Аналогичные факты выявлены Счетной палатой и в других регионах.

Ответ на письмо Счетной палаты от 19 января 2004 года № 01-84/03-4, направленное в Правительство Российской Федерации с предложением обязать МНС России и Минфин России рассмотреть вопрос о взыскании пеней за их несвоевременную уплату, а также разработать механизм взаимодействия в области взимания процентов за пользование бюджетными средствами (включая меры административной ответственности) с организаций, получивших право на проведение реструктуризации задолженности, поступил от первого заместителя Министра Российской Федерации по налогам и сборам А. В. Смирнова, подписавшего упомянутые разъяснения МНС России, который в очередной раз подтвердил свою позицию. Таким образом, продолжается практика, при которой информация по вопросам, поставленным Счетной палатой перед Правительством Российской Федерации, поступает от должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, действия которых обжалуются Счетной палатой.

11. С принятием Правительством Российской Федерации постановления от 24 апреля 2002 года № 269 “О списании суммы задолженности по пеням и штрафам” утратило силу одно из основных условий досрочного списания задолженности по пеням и штрафам - своевременная и полная уплата налогоплательщиком текущих налогов и сборов в течение 2 или 4 лет, соответственно, после принятия решения о реструктуризации, что позволило ряду организаций досрочно списать долги по пеням и штрафам.

Как показала настоящая проверка, в 2002-2003 годах территориальными налоговыми органами в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации и МНС России правилами списана задолженность по пеням и штрафам по 99 организациям в общей сумме 2458,2 млн. рублей, из них по 23 организациям эта задолженность списана менее, чем через 2 года после принятия решения о реструктуризации. При этом 9 налогоплательщиков после принятия решения о

списании задолженности по пеням и штрафам не обеспечили поступление в бюджет текущих платежей в сумме 35,6 млн. рублей (по состоянию на 1 января 2004 года).

12. Проверкой правомерности предоставления и целевого использования налоговых льгот, рассрочек и отсрочек налоговых платежей, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов, а также соответствия федеральному законодательству и иным нормативным актам Российской Федерации нормативных актов и решений, принятых органами законодательной и исполнительной власти Пермской области по вопросам налогообложения и налоговой политики, проведенной Счетной палатой в территориальном Управлении МНС России и в главном управлении финансов и налоговой политики Пермской области, нарушений не выявлено.

13. По состоянию на 1 января 2004 года общая сумма денежных средств, списанных с расчетных счетов налогоплательщиков, но не зачисленных на счета по учету доходов бюджетов и государственных социальных внебюджетных фондов, составила 428,9 млн. рублей, из них по налоговым платежам - 358,7 млн. рублей, в том числе в ликвидированных банках - 280 млн. рублей. По сравнению с той же датой 2000 года, на которую приходится максимальный объем “зависших” платежей (825 млн. рублей), эта сумма сократилась в 2 раза. Причем последний случай направления платежных поручений через неплатежеспособный банк зафиксирован 25 июля 2000 года.

14. В целях совершенствования методов контроля за оборотом наличных денег и сокращения их неучтенного оборота, а также в связи с необходимостью снижения криминогенной ситуации принят с учетом внесенных Счетной палатой предложений Федеральный закон от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ “О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт”. Однако положения этого закона практически не действуют, поскольку Правительство Российской Федерации и Банк России не подготовили необходимые нормативные документы по вопросам, отнесенным к его компетенции, и без которых невозможно соблюдение всех требований Закона, на что Счетная палата обратила внимание Правительства Российской Федерации и Банка России. Правительством Российской Федерации даны соответствующие поручения Минфину России, МНС России и Минэкономразвития России от 21 января 2004 года № КА-П13-534.

По информации Минфина России от 3 марта 2004 года № 01-02-01/04-540, представленной в Счетную палату, в настоящее время подготовлен и согласовывается с заинтересованными ведомствами ряд нормативных актов, необходимых для реализации указанного Федерального закона.

15. По предложению Счетной палаты в Федеральный закон от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ “О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт” включена норма, предусматривающая, что порядок учета, хранения и уничтожения бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, утверждается Правительством Российской Федерации (статья 2, пункт 2). Однако, как показала настоящая проверка, а также проверки, проведенные Счетной палатой в других регионах и МНС России, такой порядок Правительством Российской Федерации не установлен, на что Счетной палатой обращено его внимание (исх. 01-10/03-4 от 5 января 2004 года).

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2004 года № КА-П13-1221 МНС России письмом от 9 марта 2004 года № АС-1-29/30 проинформировало Счетную палату, что Министерством готовится проект

постановления Правительства Российской Федерации “О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники в случае оказания услуг населению при условии выдачи бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, а также об утверждении форм этих бланков, их учет, хранение и уничтожение”.

16. В 2003 году территориальными налоговыми органами по результатам контрольной работы (камеральных и выездных налоговых проверок) дополнительно начислены платежи в бюджеты всех уровней с учетом налоговых санкций и пеней на сумму 2780,8 млн. рублей, из которых взыскано 1298 млн. рублей (46,7 % к доначисленным платежам). В общей сумме доходов, поступивших в 2003 году, взысканные по результатам контрольной работы платежи составили 2,9 процента. Результативность выездных налоговых проверок, проведенных территориальными налоговыми органами в истекшем году, составила 84,6 %, вместе с тем сумма уменьшенных платежей, связанных с удовлетворением жалоб и исков (претензий) налогоплательщиков на действия территориальных налоговых органов, составила 229,4 млн. рублей, или 24,2 % к общей сумме дополнительно начисленных за этот период налоговых платежей.

17. Нормативы распределения доходов от уплаты федеральных налогов, установленные Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год” соблюдаются, факты зачисления в 2003 году регулирующих налогов на счета областного и местных бюджетов, минуя казначейство, настоящей проверкой не установлены. Доходы областного и местных бюджетов на счета Управления для последующего перечисления в бюджеты разных уровней, как это установлено статьей 9 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”, не зачисляются, так как область в соответствии со статьей 46 данного Закона дотацию на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не получает.

18. Задолженность бюджета области перед федеральным бюджетом по доходам от уплаты регулирующих федеральных налогов и сборов, земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков по состоянию на 1 января 2004 года не числится.

19. В 2003 году в соответствии со статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации за нарушение сроков возврата налогоплательщикам сумм НДС, подлежащих возмещению, им выплачены проценты в размере 1,3 млн. рублей. Налоговым кодексом Российской Федерации источник таких выплат не определен. Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации” и Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденными приказом Минфина России от 11 декабря 2002 года № 127н, уплата таких процентов также не предусмотрена.

Указанные проценты перечислены территориальными органами федерального казначейства на основании заключений территориальных налоговых органов, причем в этих заключениях суммы выплаченных процентов за несвоевременное возмещение НДС оформлены как возмещение этого налога. Таким образом, территориальные органы федерального казначейства не владеют информацией о суммах выплаченных процентов. В казначейской отчетности данные о суммах процентов, выплаченных налогоплательщикам, отражены по коду Классификации доходов бюджетов Российской Федерации 1020111 “В том числе возмещение налога на добавленную стоимость, уплаченного поставщикам

товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов” на основании совместного приказа МНС России и Минфина России от 12 сентября 2001 года №№ БГ-3-10/345, 74н “О порядке учета процентов, начисленных за несвоевременный возврат излишне уплаченной (взысканной) суммы налога (сбора), а также процентов, начисленных за несвоевременное возмещение сумм налога на добавленную стоимость”. Этот приказ Минюстом России не зарегистрирован.

20. Проверкой установлены отдельные нарушения требований статей 78 и 176 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающих зачисление излишне уплаченных налогов и сборов в тот же бюджет, из которого производится возврат, на общую сумму 24,5 млн. рублей. При этом территориальные налоговые органы руководствовались указаниями МНС России от 24 апреля 2002 года № ФС-6-10/530@, от 5 августа 2002 года № БГ-3-10/411 и от 24 января 2003 года № БГ-3-10/28.

Исполняя такие заключения налоговых органов, территориальное Управление федерального казначейства руководствовалось совместным письмом Минфина России и МНС России от 17 ноября 2000 года № 03-01-12/07-437, ФС-6-09/880, которым установлено, что ответственность за принятие решений, связанных с возвратами и зачетами излишне уплаченных налогов и сборов, несут только налоговые органы. Счетная палата Российской Федерации неоднократно настаивала на отмене этого приказа. Однако Минфин России продолжает отстаивать свою позицию.

21. По состоянию на 1 января 2004 года на балансе территориального Управления федерального казначейства Минфина России числилась просроченная задолженность перед федеральным бюджетом по средствам, выданным организациям области на возвратной и платной основе в общей сумме 16,2 млн. рублей.

В состав этой просроченной задолженности в соответствии с письмом ГУФК Минфина России от 19 августа 2002 года № 3-05-08/85 включена задолженность по кредиту, выданному из федерального бюджета в июне 1995 года в сумме 12 млн. рублей АО “ЭЛКАМ-Нефтемаш”, которое фактически этого кредита не получало.

22. Контрольно-ревизионным управлением Минфина России в Пермской области вопросы, касающиеся исполнения доходов федерального бюджета, также не проверялись, хотя постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 года № 888 “О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации” предусмотрено проведение таких проверок. Аналогичная ситуация имела место и в других регионах, проверенных Счетной палатой.

Предложения

1. Направить письма в Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Министерство финансов Российской Федерации.

2. Направить отчет о результатах тематической проверки в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ